

Reinhart Chr. Bartholomäi, Peter Rohland

# Die Bürgergesellschaft – Ein Leitbild muss sich bewähren

**Ein Idealverband wie der vhw, der seine Verbandsziele in den Handlungsfeldern Stadtentwicklung und Wohnen verfolgt, ist stets aufgefordert, sein Selbstverständnis und seine Arbeit an der gesellschaftspolitischen Diskussion über den vorgefundenen und erwünschten Zustand des Gemeinwesens und der daraus resultierenden Rolle des Staates widerzuspiegeln. Denn wenn es eine Projektionsfläche für den Diskurs über die Entwicklung des Gemeinwesens gibt, dann ist es der Handlungsraum Stadt.**

## Zum Nutzen von Leitbildern

Der vhw hat die Gepflogenheit aufgegriffen, den Diskurs über den Wandel der Staatlichkeit über ein Staatsbild oder Leitbild zu führen. Bereits in der Satzungsänderung vom 24. September 2003 wird deutlich, dass der Verband die Diskussion über eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Bürger aufgegriffen hat, indem er „zur Verbesserung der Beziehungen zwischen den Akteuren auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere durch die Stärkung der Souveränität des Bürgers beitragen will“ (§ 3 Abs. 1 der Satzung). Dieser Satzungsänderung ging eine mehrjährige verbandsinterne Diskussion über einen notwendigen Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik voraus. Das Fazit dieser Diskussion ist in dem Positionspapier des vhw „Wohnungspolitik im Umbruch“ zusammengefasst, das auf dem Verbandstag 2005 in Essen vorgestellt wurde. Dort hat der vhw erstmals das neue Gesellschaftsverständnis von der Bürgergesellschaft im ermöglichenden und aktivierenden Staat aufgegriffen und zur Leitlinie seiner künftigen Verbandspolitik erhoben. Mit der jüngsten Satzungsänderung auf der diesjährigen Mitgliederversammlung wird dieser verbandspolitische Ansatz ausdrücklich in der Satzung verankert. In § 3 Abs. 1 der Satzung heißt es hierzu: „Der vhw verpflichtet sich, seine wissenschaftliche Tätigkeit und seine Bildungsförderung am Leitbild der Bürgergesellschaft auszurichten und durch die Transformation dieses Leitbildes das Wohnungswesen, den Städtebau, die Raumordnung und die Umwelt weiterzuentwickeln.“

Wenn das Denken von Leitbildern – über den rhetorischen Gebrauch hinaus – einen Nutzen haben soll, dann muss es, wie Schuppert es auf den Punkt bringt, zweierlei leisten (Schuppert, 2005, S. 11 ff):

- Es muss sich erstens um ein Leitbild handeln, das die stattgefundenen Veränderungsprozesse im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, also die Verschiebungen im Verhältnis von staatlichem, privatem und drittem Sektor, angemessen reflektiert (Analysefunktion) und
- es muss zweitens ein Leitbild sein, das ein modernes Staats- und Verwaltungsverständnis auch als Reformbotschaft transportiert, und zwar gerade auch in Richtung all derer, die eine solche Reformpolitik mittragen müssen oder sollten (Politikfunktion).

Bei der Überprüfung der Einlösung dieser Funktionen bei dem hier konkret umzusetzenden Leitbild Bürgergesellschaft in die Handlungsfelder Stadtentwicklung und Wohnen stellen sich demnach folgende Fragen:

- Welches Verständnis gewandelter Staatlichkeit beschreibt das Leitbild der Bürgergesellschaft und welche Botschaften werden namentlich in die Handlungsfelder Stadtentwicklung und Wohnen transportiert?
- Welche Konsequenzen hat dies für die Akteure?

## Ursachen gewandelter Staatlichkeit

Der Wandel bundesrepublikanischer Staatlichkeit steht außer Frage, seine Ursachen sind vielfältig. Nach Niklas Luhmann liegt der Sinn des Staatsbegriffs allein noch darin, eine „Selbstbeschreibungsförmel des politischen Systems“ zur Verfügung zu stellen, dessen Einheit realiter nicht mehr existiert, sondern durch kommunikative Prozesse hergestellt werden muss, bei denen der Staat als bloße „Form“ der politischen Selbstorganisation in Erscheinung tritt (Luhmann, 2002, S. 217 ff.). Bei der Ursachenforschung werden mit Blick auf die Internationalisierungsprozesse insbesondere die kontinuierlich schwindenden Handlungsspielräume des Staates angeführt. Diese Entwicklung wird forciert durch eine zunehmende Verflechtung der Weltwirtschaft, die Internationalisierung der Finanzmärkte und die fortschreitende Integration Europas. Die Folge ist eine Reduzierung der Rolle der Bundesrepublik als Nationalstaat in Gegenwart und Zukunft. Darüber hinaus erfordert die wachsende Zahl supranationaler Institutionen die zunehmende Regulierung internationaler Transaktionen, sie wird aber zugleich Deregulierungsprozesse auslösen.



Schließlich ist auch ein Befund unbestritten: Der Staat hat im Laufe seiner Entwicklung mehr Aufgaben übernommen, als er mit den ihm verfügbaren Ressourcen ernsthaft erfüllen kann. Die Rede vom überforderten Staat kennzeichnet die Situation ebenso wie die These über den „Sozialstaat in der Krise“. Der Staat ist in der aktuellen Diskussion über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in die Defensive geraten.

### Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff des Leitbildes Bürgergesellschaft

Der Wandel der Staatsaufgaben und der damit zusammenhängende Umbau des politischen Systems wurden von einer auffälligen Karriere des Verantwortungsbegriffs begleitet. Das Verantwortungsprinzip steht im Zentrum der derzeitigen staats-theoretischen und verfassungsrechtlichen Diskussion und dient dazu, das gewandelte Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft zu charakterisieren (Dreier, 2000, S. 9 ff.). Es ermöglicht einerseits die Inpflichtnahme staatlicher Akteure, andererseits lässt es genügend Spielraum für neue Formen der öffentlich-privaten Aufgabenorganisation und des Zusammenwirkens von Staat und Gesellschaft.

Vor diesem Hintergrund erhalten Fragen gesellschaftlicher Transparenz, Möglichkeiten der tatsächlichen Wahrnehmung von Partizipation der Bürger sowie das Maß der Verantwortung des Einzelnen für sich selbst und die Gestaltung der Gesellschaft einen neuen Stellenwert. Sie sind auf der Suche nach einem neuen Gesellschaftsvertrag unter den Bedingungen einer globalisierten Wirtschaft und einer individualisierten Gesellschaft. Die Antwort ist das gesellschaftliche Leitbild der „Bürgergesellschaft“, das eine Neujustierung des Verhältnisses von Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Bürger anstrebt. Die Diskussion um Bürgergesellschaft ist zugleich Ausdruck der Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen Politik und ein Versuch, gesellschaftliche Kontrolle über staatliches Handeln zurückzugewinnen. Der aktive Bürger übernimmt Gemeinwohlverantwortung auf unterschiedlichen Feldern. Er möchte aber in dafür höherem Maße die Entscheidungsfindung beeinflussen. Der Bürger verlangt als Gemeinwohlakteur eine Staatsorganisation, die Transparenz von Partizipation, Effizienz und Effektivität von Politik und Verwaltung sichert (vgl. Haack, 2006).

### Der Gewährleistungsstaat – das regulative Gegenstück zur Bürgergesellschaft

Auch bei dem neuen Demokratiemodell der „Bürgergesellschaft“ bleibt der Staat als Problemlöser gefordert. Auf der Suche nach einer neuen Orientierung staatlichen Handelns wurde das Leitbild des „Gewährleistungsstaates“ (als Gegensatz zum bisherigen Leitbild des „Versorgungsstaates“) kreiert. Es dürfte eine zutreffende Beschreibung sein, dass der Gewährleistungsstaat

das regulative Gegenstück zur Bürgergesellschaft bildet, in der die Verantwortungskategorie zum Grundprinzip und Motor aller Selbstorganisation geworden ist (Heidbrink/Hirsch, 2006, S. 11 ff.).

Dieses Leitbild ist dadurch gekennzeichnet, dass es dem Staat die Aufgabe zuweist, überall dort die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung zu fördern, wo dies möglich ist, und sich bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben an dem Leitgedanken einer Stufung der Verantwortung zwischen Staat und Gesellschaft zu orientieren. Hierbei bedient sich der Gewährleistungsstaat eines Konzeptes der Verantwortungsteilung und -stufung, das der Vielzahl von Gemeinwohlakteuren und der komplexen Organisation des Gemeinwohls gerecht zu werden versucht. Die Stufung der staatlichen Verantwortlichkeiten reicht von der herkömmlichen Erfüllungsverantwortung über die Bereitstellungsverantwortung, bei der rahmenrechtliche Ordnungsstrukturen für die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Kooperationspartnern gewährleistet werden, bis zur Auffangverantwortung, durch die Steuerungsdefizite korrigiert und Schadensverläufe kompensiert werden. Das mit dem Gewährleistungsstaat verfolgte Ordnungsmodell setzt zwar auf freie gesellschaftliche Entfaltung, es erlaubt die individuelle Verfolgung von Eigennutz, will aber zugleich durch Schrankensetzung, Rücksichtnahme auf die Verwirklichung des Eigennutzes anderer und die Erreichung von Gemeinwohlzwecken gewährleisten (Hoffmann-Riem, 2005).

### Governance ist auf das Engste mit dem Gewährleistungsstaat verknüpft

Der Gewährleistungsstaat macht also Ernst mit dem an sich unstrittigen Befund, dass das Konzept der Verantwortungsteilung die Teilbarkeit der Gemeinwohlverantwortung voraussetzt. Es entspricht allgemeiner Auffassung, dass die Funktion des Staates nicht länger als die des Gemeinwohlmonopolisten definiert werden kann. In der Realität gibt es vielmehr eine Pluralität von Gemeinwohlakteuren: Dies sind neben der öffentlichen Hand einzelne oder organisierte Bürger, Unternehmen oder Organisationen des dritten Sektors.

Das Konzept der Verantwortungsteilung rückt die akteurspezifische Perspektive in den Vordergrund. Es geht in diesem Konzept um die Arbeitsteilung und Kooperation von staatlichen, halbstaatlichen und privaten Akteuren, die in einem bestimmten Politikfeld tätig sind, und darum, dass jeder von ihnen seinen spezifischen Beitrag zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe leistet. Es ist die „Philosophie“ dieses Leitbildes, die spezifischen Gemeinwohlkompetenzen dieser Akteure zusammenzuführen und füreinander fruchtbar zu machen. Daraus folgt zwangsläufig, dass der Staat für das Tätigwerden der Akteure geeignete rechtliche Strukturen bereitstellen muss. In der Rolle als Gewährleistungsstaat zielt er auf eine Koordination durch Struktursteuerung, indem er – im Unterschied zum erfüllenden Interventionsstaat – darauf verzichtet, bestimmte Gemeinwohlziele und den Weg zu

ihrer Verwirklichung detailliert vorzuschreiben. Stattdessen stellt er Organisations-, Erfahrungs- und Regelungsstrukturen bereit, um auf diese Weise staatliche und nichtstaatliche Handlungsbeiträge als Gemeinwohlbeiträge miteinander zu verkoppeln. Idee und Funktionslogik des Gewährleistungsstaates befinden sich in einem bemerkenswerten Näheverhältnis zum Governance-Konzept (Schuppert, 2006, S. 467 ff.).

Als Zwischenfazit ist festzuhalten: Die Botschaften, die vom Konzept der Verantwortungsteilung und -stufung nach dem Leitbild der Bürgergesellschaft/Gewährleistungsstaat ausgehen, machen deutlich, dass nicht nur der Bürger in einer ganz anderen Dimension in die Wahrnehmung der Gemeinwohlaufgaben einbezogen werden soll als bisher. Auch die anderen Akteure der Stadtentwicklung wie Kommune, Immobilienwirtschaft, Infrastrukturträger finden sich in einer neuen Rolle wieder und müssen ihre bisherige Handlungslogik überdenken.

## Der Bürger als „citizen“

Bei der Beantwortung der Frage, welches Organisationsmodell es braucht, empfiehlt es sich, nochmals in diesem Leitbild die Rolle des Bürgers zu konkretisieren. Susanne Baer hat diese Rolle zutreffend wie folgt skizziert: „Im aktivierenden Staat werden zivile Subjekte als Kunden, aber auch als diejenigen gedacht, die staatliches Handeln mit gestalten und kontrollieren und die öffentliche Aufgaben eventuell selbst erfüllen. Sie sind daher anders als im Sozialstaat nicht nur Konsumenten, sondern konsumieren und produzieren zugleich und sie sind anders als im schlanken Staat nicht nur diejenigen, die das auf Grund ihrer wirtschaftlichen Ressourcen von vornherein können, sondern auch jene, denen der Staat Orte, Ressourcen oder Rahmenbedingungen zur Verfügung stellen muss, um handeln zu können. Damit werden Private als Bürgerinnen und Bürger im Sinne einer anspruchsvollen ‚Citizenship‘ konstruiert.“ (Baer, 2006, S. 249 f.)

An dieser Rolle des Bürgers lassen sich nach Kocka vier Muster sozialer Denk- und Verhaltensweisen als „citizen“ festmachen:

- ❑ Selbständigkeit und Selbstorganisation, nicht nur im individuellen Sinne, sondern auch als gemeinsam wahrgenommene Selbständigkeit, etwa in genossenschaftlicher Form.
- ❑ Vielfalt und Differenz: Es handelt sich um Tätigkeiten im öffentlichen Raum, die sich auszeichnen durch Diskussion und den Austausch von Argumenten, auch durch Protest, Streit und Konflikt, aber immer verbunden mit der grundsätzlichen Anerkennung dessen, dass es stets mehrere Positionen gibt. Zivilgesellschaft kommt im Plural daher.
- ❑ Friedliche, nicht gewaltgestützte Handlungsorientierungen und -formen: Zivilgesellschaftliches Handeln ist nicht notwendig konfliktfrei, aber stets der friedlichen Konfliktbearbeitung verpflichtet.
- ❑ Gemeinwohlüberschuss: Die Akteure besitzen die Bereitschaft, über ihren eigenen, interessen gebundenen Tellerrand

hinaus zu sehen und beziehen sich bei der Verfolgung ihrer Interessen, wie partikular diese auch sein mögen, auf etwas Allgemeineres, auf ein implizites Konzept allgemeinen Wohls. In diesem Sinne hat Zivilgesellschaft mit Gemeinsinn zu tun.

Dieses „Bürgerverständnis“ liegt dem Leitbild des vhw zugrunde. Es wird offensichtlich auch vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung geteilt, wenn es in dem von ihr initiierten Memorandum zur Konstituierung einer nationalen Stadtentwicklungspolitik in Deutschland formuliert: „Stadt zum öffentlichen Thema zu machen bedeutet, eine Basis und eine Grundstimmung für selbstbestimmtes bürgerschaftliches Handeln zu schaffen. Bürger einer Stadt sollen in eine Rolle und zugleich auf Augenhöhe mit solchen Akteuren gebracht werden, die sich professionell mit der Stadt beschäftigen oder diese Stadt kommerziell nutzen wollen.“

Folgerichtig ist auch in der Unterrichtung durch die Bundesregierung zur Initiative zur nationalen Stadtentwicklungspolitik die Bürgergesellschaft (Zivilgesellschaft) als einer von fünf thematischen Schwerpunkten in der nationalen Stadtentwicklungspolitik festgelegt. Es heißt dort: „Eine entscheidende Voraussetzung für eine gerechte, sozial integrierende Stadtgesellschaft ist, dass sich Bürgerinnen und Bürger mit ihren Städten identifizieren können. Ohne bürgerschaftliches Engagement und Privatinitiativen laufen öffentliche Projekte und Maßnahmen der Stadtentwicklung oft genug leer: Nationale Stadtentwicklungspolitik muss zuhören, wo Engagement für Städte stattfindet und wendet sich deswegen direkt an zivilgesellschaftliche Gruppen. Sie stärkt zugleich ziviles Engagement auf die Stadt und das Städtische. Sie unterstützt Programme und Projekte, die zeigen, dass Engagement für und in der Stadt modern und zukunftsweisend ist.“ (Bundestagsdrucksache, 2008, S. 10)

## Public value – Ein Instrument für die Bürgergesellschaft

Wie aber kann die Rolle des Bürgers in Städte näher konzeptionalisiert und damit praktiziert werden? Was heißt es eigentlich, die Stadtentwicklung vom Bürger her zu denken?

Aus Sicht des vhw liegt es bei dieser grundsätzlichen Neugestaltung der Stadtentwicklungspolitik nahe – soweit es die neue Akteursrolle von Staat und Bürger betrifft –, dasjenige Gedankengut fruchtbar zu machen, das – wie das Konzept des „public value“ – genau den Bürger und seine Interessen zur Richtschnur und zum Bezugspunkt der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen macht. Der Bürger ist hierbei als Adressat von gemeinwohlorientierten Dienstleistungen immer auch „citizen“ und insoweit von vornherein in die Entscheidungsfindung darüber einzubeziehen, welche Dienstleistung in welcher Art und Weise angeboten werden sollen. Er definiert mit, was „public value“ ist. „Public value“ steht also in einem Prozess des Austarierens der Eigeninteressen des Bürgers, des öffentlichen und des prozeduralen Interesses. Es geht in dieser dialogischen Bestimmung von „public value“ nicht nur um Effektivität und



Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, sondern um die partizipative Einflussnahme, welche öffentliche Dienstleistungen man eigentlich will.

Wenn diese Grundüberlegungen zum Maßstab genommen werden, ist es konsequent und weiterführend, dem Bürger möglichst ortsnah und in seinen konkreten Lebensumständen zu begegnen, seine Einstellungsmuster kennenzulernen, ihn also im Kontext seines jeweiligen Milieus zu sehen. Von daher führt eine direkte Verbindung zur Lebensstilforschung, die der vhw mit Sinus Sociovision, Heidelberg, verfolgt. Diese Vorgehensweise macht es möglich, nicht nur von dem Bürger zu sprechen, sondern in einem höchst ausdifferenzierten Sozialraum Stadt verschiedene Bürgerzielgruppen in den Blick zu nehmen und über konkrete Maßnahmen nachzudenken, wie sie befähigt werden können, ihre Interessen zu artikulieren und in den oben angemahnten kommunikativen und interaktiven Prozess der Bestimmung von „public value“ einzubringen.

## Stadtumbau und Citizenship

Mit diesem „theoretischen Überbau“ macht der vhw sich auf den Weg, das Leitbild Bürgergesellschaft in die Handlungsfelder Stadtentwicklung und Wohnen zu transformieren. Als Pilotprojekt wurde das Handlungsfeld Stadtumbau bestimmt – ein Handlungsfeld, das den Bürger – trotz großer Betroffenheit – weitgehend „draußen vor der Tür“ lässt. Stadtumbau als eine weitgehend „geschlossene Veranstaltung“ der „großen drei“ (Kommune, Wohnungswirtschaft und Infrastrukturträger) ist ein Befund, der sich auch in dem Evaluationsbericht des Bundesländer-Programm Stadtumbau Ost vom Mai 2008 wiederfindet: „Die Mitwirkungsmöglichkeiten sowie die Instrumente zur Beratung von Bürgerinnen und Bürgern im Stadtumbauprozess sind zu intensivieren (...) Dies gilt in Bezug auf die Bürgerbeteiligung im Allgemeinen wie auch in Bezug auf die Beteiligung bestimmter Gruppen, wie etwa den Privateigentümern.“

Bürger sind letztlich vor allem Adressaten dieser Politik, keine gleichberechtigten Verhandlungspartner und in der Regel höchstens am Ende von Entscheidungsprozessen beteiligt, also angesichts bereits bestehender Beschlusslagen. Hier liegt der Ansatzpunkt des Projektes. Ziel ist es, im Bereich Stadtumbau eine neue Verantwortungsteilung der Akteure zu initiieren mit dem zentralen Anliegen, die viel bemühte „Augenhöhe des Bürgers“ in den anstehenden Entscheidungsprozessen Wirklichkeit werden zu lassen.

Im Schwerpunkt wird es in diesem Projekt um die Klärung folgender Fragestellungen gehen:

- ❑ Welchen Einfluss übt das Konzept des Public Value Managements auf die Governance-Strukturen des Politikfeldes Stadtumbau aus?
- ❑ Welche bürgerorientierten Beteiligungsmodelle sind auf Basis des Public Value Managements im Politikfeld Stadtumbau denkbar?

❑ Welche Zugänge und Barrieren existieren auf Seiten der Beteiligten (Politik, Verwaltung, Versorger, Wohnungswirtschaft und Bürger)?

❑ Was ist im Politikfeld Stadtumbau der gemeinwohlspezifische Mehrwert des Public Value Managements?

❑ Wie lässt sich dieser Mehrwert messen?

Ob und wie das Leitbild Bürgergesellschaft in der Wirklichkeit ankommt, insbesondere ob und wie die Akteure sich auf dieses Leitbild einlassen – das sind Fragen, auf die der vhw mit seiner Arbeit in der nächsten Zeit Antworten sucht und findet (!)?

Reinhart Chr. Bartholomäi

Vorstandsvorsitzender des vhw e.V.

Peter Rohland

Hauptgeschäftsführer des vhw e.V., Berlin

### Quellen:

Schuppert, Gunnar Folke (2005): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand, S. 11 ff.

Luhmann, Niklas (2002): Die Politik der Gesellschaft, S. 217 ff.

Dreier, Horst (2000): Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, S. 9 ff., in: Neumann, Ulfried und Schulz, Lorenz (Hg.): Verantwortung in Recht und Moral, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Beiheft 74

Haack, Dieter (2006): Eigentum und Bürgergesellschaft in: Die Bibliothek des Eigentums, Bd. 3, Kultur des Eigentums, Berlin/Heidelberg

Heidbrink, Ludger/Hirsch, Alfred (2006): Staat der Verantwortungsgesellschaft S. 11 ff., in: Heidbrink/Hirsch (Hg.): Staat ohne Verantwortung, Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik

Hoffmann-Riem, Wolfgang (2005): Das Recht des Gewährleistungsstaates, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrg.): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Schriften zur Governance-Forschung Bd. 2

Schuppert, Gunnar Folke (2006): Staatstypen, Leitbilder und politische Kultur: Das Beispiel des Gewährleistungsstaates, S. 467 ff., in: Heidbrink/Hirsch, Staat ohne Verantwortung a. a. O.

Baer, Susanne (2006): „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht. Subjektkonstruktion durch Leitbilder im Staat, S. 249/250

Kocka, Jürgen (2003): Zivilgesellschaft in historischer Perspektive, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, S. 29 ff.

BMVBS (2008): Memorandum Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik, S. 22

Bundestagsdrucksache 16/9234 vom 13.05.2008, S. 10